



## 人权理事会

## 第四十七届会议

2021年6月21日至7月9日

## 议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

## 关于处理陆上和海上驱回移民对人权影响的方法的报告\*

## 移民人权特别报告员费利佩·冈萨雷斯·莫拉莱斯的报告

## 概要

本报告根据人权理事会第 43/6 号决议提交，介绍移民人权特别报告员费利佩·冈萨雷斯·莫拉莱斯在报告所述期间开展的活动。报告还就如何处理陆上和海上驱回移民对人权的影响进行了专题研究。

“驱回”的做法很普遍，在大多数移民路线上都存在。驱回显示了对移民根深蒂固的偏见，也违反了各国在国际边界保护移民人权的国际义务。本报告检视了现有的驱回做法和趋势，并分析了它们对移民人权的影响。特别报告员的结论是，在没有对所涉的每个移民进行逐案评估以及缺乏其他程序保障的情况下，驱回会导致侵犯人权行为，违反国际人权法规定的国家义务，特别是禁止集体驱逐和推回的规定。

\* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



## 一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 43/6 号决议提交。报告载有移民人权特别报告员自向大会第七十五届会议提交报告(A/75/183)以来的活动情况。专题部分包括一项关于如何处理陆上和海上驱回移民对人权影响的研究。

## 二. 特别报告员的活动

2. 2020 年 7 月 2 日，特别报告员参加了由马德里卡洛斯三世大学组织的关于在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行期间捍卫移民人权的会议。

3. 7 月 16 日，他参加了保护儿童国际和其他机构举办的关于 COVID-19 对被剥夺自由儿童影响的网络研讨会。

4. 7 月 28 日，他在哥伦比亚大学人权研究所举办的题为“COVID-19、移民与人权：影响和解决办法”的会议上作了发言。

5. 7 月 30 日“世界打击贩运人口行为日”，他参加了由国际移民组织斯里兰卡特派团举办的题为“打击贩运人口行为：解决根源和保障贩运幸存者的权利”的会议。

6. 8 月 11 日，应布宜诺斯艾利斯市公共监护部的邀请，他与人权和儿童移民问题首席总顾问一起参加了一次网络研讨会。

7. 8 月 14 日，他作了关于律师和律所在当前拉丁美洲移民背景下的作用的讲座，讲座由美洲的一个公益律师协会组织。

8. 8 月 25 日，他作为小组成员参加了由难民和移民跨区域中心、亚洲移民论坛和全球散居海外者和跨国主义研究论坛举办的网络研讨会，题为“与雇主绑定的签证”。

9. 9 月 4 日和 8 日，他在分别与国际非营利法中心以及伊比利亚美洲大学墨西哥城分校移民事务项目合作举办的两次活动上提交了关于移民及其维护者结社自由权的报告。

10. 9 月 16 日，他在罗格斯大学组织的一次活动中作了关于当前移民和人权趋势的讲座。

11. 9 月 28 日，他在人权理事会组织的关于如何将性别观点纳入其工作和机制的活动中，就性别和移民问题做了发言。

12. 9 月 30 日，在西班牙人权协会的组织下，他作了关于欧洲移民和国际保护政策中的人权方法的讲座。

13. 10 月 2 日，他作为发言嘉宾参加了西班牙权利国际组织举办的关于西班牙种族主义、仇外心理和大流行病的网络研讨会。

14. 10 月 5 日，在以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使民族自决权问题工作组组织的一次活动中，他就在移民和边境管理中使用私营军事和安保服务对保护所有移民权利的影响作了发言。

15. 10月16日，在智利南方大学于瓦尔迪维亚举行的一次会议上，他作了题为“从人权角度看移民政策的挑战”的讲座。
16. 10月26日，他在布宜诺斯艾利斯国立拉努斯大学为移民和庇护专业研究生课程中作了题为“南美洲移民流动”的讲座。
17. 10月28日，他在纽约社会研究新学院的佐尔伯格移民和流动研究所作了关于当前国际移民趋势及其对移民人权影响的讲座。
18. 10月29日，他参加了由国际移民组织墨西哥特派团和无国界组织(Sin Fronteras)举办的关于移民诉诸司法问题的网络研讨会，并在科罗拉多大学博尔德分校法学院作了关于其任务角色和工作的讲座。
19. 11月4日，他作为发言嘉宾参加了一个题为“国际背景下移民拘留的替代办法”的网络研讨会，研讨会由Cepaim基金会(西班牙巴伦西亚)和无证移民问题国际合作平台组织。
20. 11月10日，他参加了由国际非营利法中心和Vuka! Allies举办的网络研讨会，更广泛地宣传了他关于结社自由权利的报告。
21. 11月12日，他在伊比利亚—美洲大学于墨西哥蒂华纳举办的第四届“从性别角度建设和平大会”的性别和移民问题小组讨论会上发言。
22. 11月12日和13日，他参加了针对欧洲经济委员会(欧洲经委会)国家的《安全、有序和正常移民全球契约》的区域审查。
23. 11月18日和25日，他出席了马德里卡洛斯三世大学的若干次会议，第一次题为“多边主义、移民和全球契约”，第二次题为“移民的犯罪化和非犯罪化”。
24. 12月3日，特别报告员与负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室、哥伦比亚常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表团、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)和国际拘留问题联盟共同举行了一次活动，发布了题为“结束对儿童的移民拘留”的报告。
25. 12月10日，他在马德里卡洛斯三世大学人权研究所成立三十周年上担任主旨发言人，发表了题为“当今世界的人权”的演讲。
26. 12月15日和16日，他参加了联合国移民问题网络第二次年度会议，并于12月17日参加了安全、有序和正常移民启动基金指导委员会会议。
27. 2021年1月18日，他参加了全球移民与发展论坛。
28. 1月20日，他在关于通过COVID-19恢复计划解决结构性种族和族裔歧视的“边境对话”小组会议上发言。
29. 2月24日，他参加了阿拉伯国家区域的《安全、有序和正常移民全球契约》区域审查会议。
30. 3月10日，他参加了《安全、有序和正常移民全球契约》执行情况亚太区域审查的一般性辩论。
31. 3月25日，应美洲公设辩护人协会和拉丁美洲社会融合地区计划的邀请，他参加了关于移民诉诸司法的网络研讨会。

### 三. 关于处理陆上和海上驱回移民对人权影响的方法的研究

#### A. 引言

32. 根据人权理事会第 43/6 号决议，移民人权特别报告员的任务包括“研究克服影响全面切实保护移民人权现有障碍的方式和方法，承认妇女、儿童以及无证者或身份不正常者尤其容易受到伤害”。<sup>1</sup> 为履行其任务，特别报告员决定在向人权理事会第四十七届会议提交的报告中专门讨论陆上和海上驱回移民对人权的影响。<sup>2</sup> 特别报告员感谢众多利益攸关方提交的意见和资料。<sup>3</sup>

33. 驱回做法是违反各国在国际边界保护移民人权的国际义务的表现。在本报告中，特别报告员基于对当前驱回做法和趋势的检视，包括在 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行的背景下，提出了关于“驱回”的工作定义，并分析了它们对移民人权的影响。在报告中，他还介绍了各国在确保移民在国际边界进入正当程序和获得保障，包括获得保护方面面临的挑战和障碍。<sup>4</sup> 报告员还查明并分享了一些体现基于人权的边境治理的有希望的做法和举措，并就如何在国际边界更好地保护移民的人权向各国提出了建议。

#### B. 驱回：背景和工作定义

34. 由于在移民领域，关于“驱回”没有得到国际认同的定义，为了本报告的目的，特别报告员将“驱回”描述为国家采取的各种措施，导致试图穿越或已经穿越一条国际边界的移民，包括寻求庇护者，在没有对其人权保护需求进行个案评估的情况下，即刻遭到强制返回国际边界另一侧的国家或领土或海洋(无论是领海还是国际水域)，有时涉及第三国或非国家行为者。

35. 这些措施、行动或政策实际导致移民个体或群体遭到驱逐，而没有按照人权义务和正当程序保障进行个案评估，本报告使用“驱回”作为所有这类措施、行动或政策的总括术语。

36. 如上所述，驱回通常涉及将非国民驱逐出一国领土的做法，如“任意驱逐”或“集体驱逐”，这些是国际法有所规定的法律概念。驱回也可能导致非国民从一个国家被即刻驱逐至之前的过境国或原籍国以外的第三国，显示了这种做法的任意性。<sup>5</sup> 驱回剥夺了移民的基本权利，剥夺了他们获得国际法和国内法规定的保护以及程序保障的机会。本报告提供的定义包括为拒绝移民进入一国领土或管

<sup>1</sup> 见第 1 段。

<sup>2</sup> 来自布里斯托大学的一个团队合作编写了本报告。

<sup>3</sup> 提交的材料可查阅 [www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/Pushback-practices.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/Pushback-practices.aspx)。

<sup>4</sup> 在本报告中，“国际边界”一词的使用与 A/69/277 号文件脚注 34 一致。因此广义上“国际边界”指在政治实体之间区分领土或海洋区的政治上确定的界线以及各政治实体在其境内或境外行使边境管理措施的地区(此类地区包括陆地检查站，火车站、港口和机场的边境检查站，移民入境区和过境区，公海和边境检查站之间所谓的“无人地带”，以及使馆和领馆)。

<sup>5</sup> 丹麦难民理事会和匈牙利赫尔辛基委员会提交的文件记录了移民被强行驱逐的驱回事件，他们分别从克罗地亚和匈牙利被驱逐到波斯尼亚和黑塞哥维那以及塞尔维亚，尽管他们以前并没有从这些国家过境。

辖区、防止其上岸、阻止其继续旅行或将移民驱逐至其领土之外而即决采取的措施。因此，这一定义既包括在一国领土之内也包括在个人进入一国领土之前可能发生的做法。

37. 驱回行为形式多样，可由国家行为方(正规警察和边防警察、特种部队、军事和安全人员)实施，也可以在国家授权、支持或默许下与非国家行为方(身份不明的准军事人员、承运人、运输人员和承包商、商船运营商、私营保安人员和其他人)合作实施。一些国家在第三国的默许下，有时是在第三国的合作下实施驱回，将移民强行驱逐到第三国<sup>6</sup>；在其他地方，驱回是秘密进行的，这引起了关于责任的争议以及政治冲突。

38. 各国对其领土上的边界治理负有责任，在对某一地区、场所、个人或交易行使有效管控或管辖权时采取的任何行动也由各国承担责任。<sup>7</sup> 在管理国际边界方面，一些国家行动所具有的跨国性质并不意味着国家可以不履行积极的人权义务，也不能免除其责任；相反，在某些情况下，例如在公海上，以及在国家采取域外行动的其他地区，可能牵涉到多个国家的责任。<sup>8</sup>

## C. 国际法律框架

39. 各国有义务不加歧视地尊重、保护和实现在其领土内或受其管辖或有效控制范围内的每个人的人权，不论其移民身份如何。各国根据所有核心国际人权条约所承担的与移民治理措施有关的义务，要求其所有阶段解决移民问题的工作都应以人权为核心，包括在应对大规模和混合移徙时。<sup>9</sup> 各国必须确保边界治理措施除其他外，尊重以下原则和权利：禁止集体驱逐、平等和不歧视原则、不推回原则、寻求庇护权、生命权、禁止酷刑、促进性别平等以及儿童的权利和最大利益。各国还有义务确保侵犯人权行为的受害者能够诉诸司法，并遵守国际海事法规定的搜救义务。

### 1. 禁止集体驱逐

40. 禁止集体驱逐是一般国际法的一项原则。<sup>10</sup> 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 22 条第 1 款规定，不得对移徙工人及其家庭成员采取集体驱逐的措施，对每一宗驱逐案件都应逐案审查和决定。人权事务委员会强调，《公民及政治权利国际公约》第十三条“不容许关于集体或成批驱逐出境的法律

<sup>6</sup> 这类合作可能包括，除其他外，协助、资助或培训其他国家的机构，以逮捕、拘留、处理、营救移民或让移民登陆，以及遣返移民。见 A/72/335，第 36-40 段。

<sup>7</sup> A/70/303，第 11-13 段。

<sup>8</sup> 人权义务在境外的适用性已经牢固确立；管辖权(以及由此产生的责任)的决定性标准不是个人是否在一国领土上，而是国家是否对个人实施有效控制。见人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)，第 10 段。

<sup>9</sup> 见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和全球移民小组的出版物《弱势移民人权保护原则、准则和辅助实用导则》原则 1，第 21-22 页。

<sup>10</sup> 见联合国人权事务高级专员在 N.D.和 N.T.诉西班牙案(第 8675/15 和 8697/15 号申诉)中提交欧洲人权法院的介入摘要，第 7-11 段。

或判决”。<sup>11</sup> 消除种族歧视委员会建议各国“确保非公民不受集体驱逐”。<sup>12</sup> 区域公约也禁止集体驱逐。<sup>13</sup> 联合国人权事务高级专员就禁止集体驱逐的人员范畴提供了具体的指导说明，包括国家有义务对每个人的案件逐案进行合理和客观的审查，以评估可能阻止驱逐的所有相关情况。<sup>14</sup>

## 2. 不推回原则

41. 不推回是国际人权法和难民法的一项基本原则，国际人权法和难民法规定，如果有充分理由相信个人在被转移或遣返的目的地有可能遭受不可挽回的伤害，如死亡、酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚、迫害、强迫失踪或其他严重侵犯人权行为，或有可能被再次转移到存在此类侵权行为真实风险的第三国(连锁推回)时，则禁止以任何形式遣返和转移此人，无论其身份如何。国际人权法规定的不推回原则具有绝对性，没有任何例外，在任何时候都适用于所有人，包括所有移民，而无论其公民身份、国籍、无国籍状态、移民身份、性别、性取向和性别认同如何。<sup>15</sup>

42. 按照对不推回原则的解读，它适用于各种不可挽回的伤害风险，并应用于防止遣返面临严重侵犯人权风险(如生命权、人身完整或自由面临风险以及有遭受酷刑和虐待的风险)的人员。<sup>16</sup> 在某些情况下，对不可挽回的伤害风险的个人评估，除其他因素外，包括获得或享有经济和社会权利的情况和程度。

## 3. 在国际边界保障人权

43. 抵达国际边界的移民，无论他们如何旅行，也无论他们是否属于大规模和/或混合移徙的一部分，都应享有人权，包括有权获得对他们的情况的逐案和及时的审查，并转送至主管部门，以便以考虑到年龄和性别的方式全面评估他们的人权保护需求，包括获得庇护的要求。根据国际人权法，人人有权在其他国家寻求和享受庇护以避免迫害。<sup>17</sup> 特别报告员强调，能够切实进入领土是行使寻求庇护权的重要先决条件。<sup>18</sup>

<sup>11</sup> 见委员会第 15 号一般性意见(1986 年)，第 10 段。

<sup>12</sup> 见委员会第 30 号一般性意见(2004 年)，第 26 段。

<sup>13</sup> 《美洲人权公约》，第 22 条第 9 款；《阿拉伯人权宪章》(2004 年)，第 26 条第 2 款；《欧洲联盟基本权利宪章》，第 19 条第 1 款；《独立国家联合体人权与基本自由公约》第 25 条第 4 款均规定禁止集体驱逐。《非洲人权和民族权宪章》第 12 条第 5 款禁止针对民族、种族、族裔或宗教群体的成批驱逐。

<sup>14</sup> 见人权事务高级专员在 N.D.和 N.T.诉西班牙案(第 8675/15 和 8697/15 号申诉)中提交欧洲人权法院的介入摘要，第 13-40 段。

<sup>15</sup> 在国际人权法中，《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(第 3 条)和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》(第十六条)明确禁止推回。《关于难民地位的公约》(1951 年公约)第三十三条禁止将难民和庇护申请人送回至他们可能遭受迫害的国家。关于不推回的更多讨论，见 A/HRC/37/50，第 36-42 段。

<sup>16</sup> 人权高专办，“国际人权法之下的不推回原则”，可查阅 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-refoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-refoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf)。

<sup>17</sup> 《世界人权宣言》第十四条第一款。

<sup>18</sup> 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，关于难民保护和混合移民的十点计划，第三章，可查阅 [www.unhcr.org/50a4c0a89.html](http://www.unhcr.org/50a4c0a89.html)。

44. 各国必须采取一切合理的预防措施保护生命，防止过度暴力<sup>19</sup>，并承诺根据国际法开展国际合作，拯救生命，预防移民伤亡。<sup>20</sup> 各国越来越依赖军事化、域外边界管制和威慑来试图控制移民，造成在国际边界上人员伤亡的悲惨后果。<sup>21</sup> 国家忽视导致无法获得医疗援助、水、食物和基本生存手段，这可能构成酷刑，并成为对生命权的威胁。在陆地和海上搜寻和营救遇险移民以及指定安全上岸港口方面的延误，也可能构成酷刑或虐待，并损害生命权。

45. 各国有责任预防和纠正执法中不合理使用武力的行为，只有在绝对必要和与追求的合法目标严格相称的情况下才使用武力。<sup>22</sup> 如果以暴力方式进行，或实际上导致移民处境恶劣，驱回可能构成酷刑或虐待以及对生命权的侵犯。

46. 驱回导致恶劣生活条件持续存在，有记录的包括身体虐待、性暴力和性别暴力以及剥夺生活必需品。各国不能援引特殊或不相称的行动挑战(例如，移民流动的规模，或存在公共卫生紧急情况，如 COVID-19)或其他情况为由证明此类行动的合理性。

47. 根据《儿童权利公约》，各国有义务在国际移徙背景下保护儿童的人权。这适用于有关国家管辖范围内，包括一国在境外行使有效控制的管辖范围内的每一名儿童。

48. 移民儿童，特别是孤身移民儿童，更有可能遭到走私者、贩运者和其他行为方实施的性暴力和性别暴力，更有可能被卖去从事劳动或被迫卖淫求生，以在旅程中获得通行、住所、食物或金钱。<sup>23</sup> 限制性移民政策或庇护政策导致包括孤身和离散儿童在内的移民儿童和寻求庇护儿童特别容易在移民途中和目的地国遭受暴力和虐待。<sup>24</sup> 将非正常越境定为犯罪导致儿童与父母离散的风险增加。<sup>25</sup>

49. 驱回往往会加剧弱势境况，包括因多重和交叉形式的歧视，如基于性别、年龄、种族、族裔、国籍、移民身份、性取向和性别认同以及其他因素的歧视而所处的弱势境况。各国应在移民过程的所有阶段保护移民，并保障诉诸司法的机会，以补救他们遭受的任何歧视性待遇或侵犯人权行为。特别报告员就在移民过程的每个阶段为所有移民提供有效诉诸司法的机会向各国提供了指导说明。<sup>26</sup> 此外，保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会和儿童权利委员会就确保正当程序保障和移民儿童获得司法救助向各国提供了体恤儿童的指导说明。<sup>27</sup>

<sup>19</sup> A/HRC/32/39, 第 75 段。

<sup>20</sup> 大会第 73/195 号决议，第 24 段。

<sup>21</sup> A/72/335, 第 8-13 段。

<sup>22</sup> 见《执法人员使用武力和火器的基本原则》。

<sup>23</sup> A/74/235, 第 21 段。

<sup>24</sup> 同上，第 20 段。

<sup>25</sup> 同上，第 24 段。

<sup>26</sup> A/HRC/35/25, 第 63-65 段。

<sup>27</sup> 见保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号(2017 年)和儿童权利委员会第 23 号(2017 年)联合一般性意见，第 14-19 段。

#### 4. 国际法规定的搜救义务

50. 各国义务提供充分和有效的海上搜救服务。1982年《联合国海洋法公约》和1974年《国际海上人命安全公约》规定，船长有义务向在海上发现的有失踪危险的人提供援助，并在得知遇险人员需要援助时予以救助。这项义务的存在与这些人被发现时的国籍、身份或境况无关。1979年《国际海上搜寻救助公约》规定，缔约国不仅有义务确保向任何海上遇险人员提供援助，而且有义务满足他们最初的医疗需要或其他需求，并将他们送到安全的地方。《国际海上搜寻救助公约》规定，任何接收遇险事件信息的搜救单位，如有能力提供协助，应立即采取行动。

51. 各国也必须尊重国际人权法规定的义务，特别是生命权，不能让乘客在国际水域漂流，得不到人道主义援助和医疗支持，让乘客返回他们可能面临侵犯人权风险之地的行动也不合法。上岸只能在指定的安全港口进行。

52. 驱回极大地增加了发生导致生命损失的海上灾难的可能性。移民妇女、女童和男童溺水或体温过低的风险更大。<sup>28</sup> 国家行为和代理方实施的集体“送回”和“接回”<sup>29</sup>、“漂回”(将移民丢弃在不适航的木筏上)<sup>30</sup>和“撤回”不符合搜救义务，也可能导致其他侵犯人权行为，包括推回。根据国际法，拒绝私人船只(包括商业船只和非政府组织救援船只)救援后进入安全港口的“封闭港口”政策是非法的。<sup>31</sup>

#### D. 驱回政策和做法

53. 各国往往通过制造和逐步增加障碍来应对移民流动。<sup>32</sup> 驱回通常被用作一种威慑惩罚措施，或者作为针对移民的更广泛战略的一部分。驱回政策和做法，加上在边境部署的物理屏障和先进的监视和威慑设备，给移民造成威胁生命的危险。每年都有成千上万的移民在试图穿越陆上和海上的国际边界时悲惨死去；边境管理部门在拦截和即决遣返期间使用武力对过境移民的健康和安全有重大影响。

54. 近年来以及在为编写本报告而进行的公开磋商期间，都有报告称，世界出现混合移民流动的所有地区的大部分移民路线都存在驱回现象。在某些情况下，国家在管理边境方面的合法利益转变成了对移民的大规模逮捕和遣返，而没有对脆弱性和保护需求进行逐案评估。边境巡逻的军事化使注重安全的方法成为主流，增加了侵犯人权的风险。<sup>33</sup>

<sup>28</sup> A/72/215, 第11段。

<sup>29</sup> 澳大利亚难民理事会提交的材料。

<sup>30</sup> Global Legal Action Network, “Drift-backs and torture on the Aegean”, March 2021, 可查阅 [www.glanlaw.org/aegean-push-backs](http://www.glanlaw.org/aegean-push-backs)。

<sup>31</sup> A/73/314, 第59-61段。

<sup>32</sup> A/HRC/35/25, 第29段。

<sup>33</sup> 以安全为核心的做法将移民视为监视对象，并可能产生非人化的影响，导致更多人接受以对主权和国家安全构成“威胁”为由针对他们的集体措施。向自动化的转变和无人机的使用加剧了这一过程。见 A/HRC/45/9, 第42-45段。



55. 许多提交材料就希腊对与土耳其的海陆边界的治理提出了关切。<sup>34</sup> 希腊位于东地中海移民路线上，与欧洲边境和海岸警卫队机构合作部署边境和海岸警卫队巡逻队，作为国家和欧洲联盟联合边境行动的一部分。<sup>35</sup> 自 2020 年 3 月以来，埃夫罗斯陆上边境地区军事化加剧，其实际结果是，数万名移民和寻求庇护者受阻无法入境，并被即决和集体驱逐<sup>36</sup>，在此之外，特别报告员还收到指控称，据报告，在城市地区，包括接待和拘留中心，也存在驱出陆上边境的情况。<sup>37</sup> 据记录，爱琴海、希腊领水以及罗德岛、萨摩斯岛和锡米岛的驱回事件也有所增加，根据一个利益攸关方的记录，2020 年 3 月至 12 月期间发生了 321 起驱回事件，涉及 9,798 名移民。<sup>38</sup>

56. 据报道，克罗地亚部署了大量警察以及光学和雷达技术设备，监测与波斯尼亚和黑塞哥维那及塞尔维亚的边界，以此作为一种威慑措施。<sup>39</sup> 尽管如此，据报告，关于边境行动和从克罗地亚境内深处实施的驱逐，以及从意大利到波斯尼亚和黑塞哥维那的连锁驱回，都有非法和暴力驱回的指控。<sup>40</sup> 2019 年 5 月和 2020 年 11 月之间，根据一个利益攸关方的记录，发生了 22,500 起驱回波斯尼亚和黑塞哥维那的事件<sup>41</sup>，此外移民提交了众多报告指出，在这些行动中存在盗窃、勒索或破坏财产、身体虐待或攻击、虐待或有辱人格的待遇(包括对儿童的虐待)<sup>42</sup> 以及任意逮捕或拘留的现象。一个民间社会组织记录了针对移民儿童的暴力驱回事件。<sup>43</sup> 克罗地亚当局一再阻止对边境行动的公开监督。<sup>44</sup>

57. 特别报告员仍然感到关切的是，有报告称，自 2014 年以来，阿尔及利亚向尼日尔大规模驱回移民<sup>45</sup>，已经构成了集体驱逐。据称，驱回的方式包括，阿尔及利亚执法部门对尼日尔移民的“官方”遣返车队，以及在与尼日尔边境附近未

<sup>34</sup> 见大赦国际、青年社会支持协会(ARSIS)、边境暴力监测网络、丹麦难民理事会、希腊难民理事会、人权 360、人权观察、海洋自由组织、国家观察和联合国儿童基金会(儿童基金会)等提交的材料，以及爱尔兰人权中心、爱尔兰国立大学高威分校和全球法律行动网络提交的联署材料。

<sup>35</sup> 见希腊提交的材料。特别报告员获悉，2015 年至 2020 年期间，希腊海岸警卫队营救了逾 319,000 名移民，并采取了符合欧盟法律的侦查和预防措施。国家当局和欧洲边境和海岸警卫队机构人员遵循行为守则，虐待指控，包括遣返过程中的虐待指控得到了调查。

<sup>36</sup> 见 GRC 1/2020，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25116>，以及希腊的答复，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35244>。

<sup>37</sup> 见边境暴力监测网络和人权观察提交的材料。据报道，塞尔维亚警方也以类似的方式向北马其顿和保加利亚实施了驱回；见 KlikAktiv 提交的材料。

<sup>38</sup> 海洋自由组织提交的材料。

<sup>39</sup> 克罗地亚提交的材料。

<sup>40</sup> A/HRC/44/42/Add.2，第 64-68 段；见边境暴力监测网络提交的材料。

<sup>41</sup> 丹麦难民理事会提交的材料。

<sup>42</sup> 救助儿童会提交的材料。

<sup>43</sup> 同上。

<sup>44</sup> 见人权事务专员在人权理事会第四十六届会议上的发言，可查阅 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=26806](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=26806)。

<sup>45</sup> *Migration Trends from, to and within the Niger: 2016–2019*, sect. 3.3 (p. 12) and sect. 3.5 (p. 15), 可查阅 <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iom-niger-four-year-report.pdf>。

经宣布的对非尼日尔移民的集体驱逐，其中大多数来自西非国家经济共同体地区，使数百人被困在沙漠中。<sup>46</sup> 据报告，阿尔及利亚非法驱逐到尼日尔的移民至少包括拥有 20 个国家国籍的移民，其中包括许多妇女和儿童，以及来自非洲和中东国家的寻求庇护者；在一些情况下，据称安保人员在大规模逮捕期间导致儿童与家人离散，并掠夺移民的财物。<sup>47</sup>

58. 2020 年，数千名移民被集体驱逐出利比亚，其中大多数被送往乍得、埃及和苏丹。<sup>48</sup> 被驱回者包括在边境地区被捕的人，以及在全国各地的城市地区被拘留并在被驱逐前被关押在拘留中心的人，这些人没有获得庇护的渠道，也没有进入逐案程序，往往涉及用不安全的车辆在沙漠中进行危险的运输，还包括处于连锁推回风险条件下的第三国国民。<sup>49</sup>

59. 在塞浦路斯，有报告称，移民和难民在没有对他们的保护需求或返回后面临的风险进行逐案评估的情况下被驱回黎巴嫩和土耳其，包括来自黎巴嫩、巴勒斯坦和叙利亚的移民和难民。<sup>50</sup> 自 2020 年 3 月以来，据称塞浦路斯海岸警卫队即决驱回、抛弃、驱逐或遣返了海上 200 多名从黎巴嫩抵达的人员。<sup>51</sup> 土族塞人行政当局遣返土耳其的叙利亚难民被连锁推回阿拉伯叙利亚共和国的风险特别高。<sup>52</sup>

60. 据报告，墨西哥和危地马拉逮捕和遣返了大部分从洪都拉斯出发并乘坐所谓的“大篷车”旅行的移民，但没有向他们提供进入逐案程序的机会。在危地马拉，报告表明，“大篷车”面临歧视和污名化态度。2020 年 9 月和 2021 年 1 月，危地马拉政府宣布若干省份进入警戒状态(*estado de prevención*)，实际上授权使用武力驱散集会，将“大篷车”中的移民与 COVID-19 的蔓延联系起来。<sup>53</sup>

61. 在波兰，欧洲人权法院认定，边防警卫队针对来自车臣的俄罗斯籍庇护申请人(包括儿童)实施了“遣返白俄罗斯的一贯做法”，这一政策构成了集体驱逐，这些人员在边境的多次申请没有得到适当审查，并在没有对实质性的连锁推回风险进行适当评估的情况下遭到驱逐。<sup>54</sup> 自 2015 年以来，波兰人权专员记录了类似案件。<sup>55</sup>

<sup>46</sup> 见 A/HRC/41/38/Add.1。

<sup>47</sup> 同上；以及 Human Rights Watch, “Algeria: migrants, asylum seekers forced out”, 9 October 2020, 可查阅 [www.hrw.org/news/2020/10/09/algeria-migrants-asylum-seekers-forced-out](http://www.hrw.org/news/2020/10/09/algeria-migrants-asylum-seekers-forced-out)。

<sup>48</sup> Amnesty International, “Between life and death, refugees and migrants trapped in Libya’s cycle of abuse”, pp. 33–34, 可查阅 [www.amnesty.org/download/Documents/MDE1930842020ENGLISH.pdf](http://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1930842020ENGLISH.pdf)；以及人权高专办，关于利比亚的新闻简报，2020 年 4 月 28 日，可查阅 [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25834&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25834&LangID=E)。

<sup>49</sup> Amnesty International, “Between life and death, refugees and migrants trapped in Libya’s cycle of abuse”, pp. 33–34。

<sup>50</sup> A/HRC/46/23, 第 40 段。

<sup>51</sup> 人权观察提交的材料。

<sup>52</sup> KISA 和欧洲地中海人权网络交的材料。

<sup>53</sup> 国际方济会提交的材料。

<sup>54</sup> European Court of Human Rights, *M.K. and others v. Poland* (applications Nos. 40503/17, 42902/17 and 43643/17)。

<sup>55</sup> 波兰人权专员提交的材料还指出，非政府组织未获准进入进行这种程序的场所。

## 1. 在驱回行动中使用武力

62. 特别报告员再次表示关切的是，一些驱回行动还涉及使用武力，违反了国际规范和标准，例如殴打、电击、强迫过河、脱衣服(有时是在恶劣的天气条件下)、强迫保持压力姿势、不顾及性别问题的搜身和在移民头部喷画十字——这种待遇似乎旨在使移民遭受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇。<sup>56</sup> 在另一些情况下，执法当局针对大批抵达的移民滥用化学刺激物、高压水枪和动力冲击射弹，以此作为防止入境和驱散群体的战略。<sup>57</sup> 这种事件造成了严重伤害，甚至生命损失，令人遗憾。2020年6月的一次事件中，伊朗当局使用暴力将一群阿富汗移民驱回边境河流对岸，造成至少10人死亡，包括一名儿童，另有15人失踪。<sup>58</sup>

## 2. 双边和多边协定

63. 特别报告员欢迎各国缔结双边和多边协定，共同应对与移民有关的挑战。然而，这些协定不能被用作绕过人权义务或在没有个人保障的情况下盖章通过遣返移民的策略。

64. 如果作出决定前没有对每个移民状况进行逐案评估就根据重新接纳协定将移民遣返到“安全”国家(未必是移民原籍国)可能违反禁止集体驱逐或不推回原则。<sup>59</sup> 遣返国和接收国之间提供保障的外交保证不足以真正解决个人被推回的风险。<sup>60</sup>

65. 自2004年以来，加拿大政府和美利坚合众国政府之间的一项协定——《安全第三国协定》——限制进入其领土和获得庇护。除少数例外情况适用的案例外<sup>61</sup>，在陆地入境口岸从美国进入加拿大寻求庇护的个人没有资格向移民和难民局提交申请，并会被遣返美国。<sup>62</sup> 出于对任意拘留和推回的关切，民间社会组织一再

<sup>56</sup> 见特别报告员的联合声明，2020年6月19日，可查阅 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25976](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25976)。另见 CRO 1/2020，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25355>，和克罗地亚的答复，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35470>；以及克罗地亚提交的材料。

<sup>57</sup> 例如，见2015年9月16日秘书长的新闻发布会(关于匈牙利的部分)，可查阅 [www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2015-09-16/secretary-generals-press-conference-full-transcript](http://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2015-09-16/secretary-generals-press-conference-full-transcript)；“难民署对伊多梅尼的暴力场面感到遗憾”，2016年4月11日，可查阅 [www.unhcr.org/news/latest/2016/4/570bb49d6/unhcr-disappointed-scenes-violence-idomeni](http://www.unhcr.org/news/latest/2016/4/570bb49d6/unhcr-disappointed-scenes-violence-idomeni)；以及移民人权特别报告员的声明(关于希腊)，2020年3月23日，可查阅 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25736&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25736&LangID=E)。

<sup>58</sup> 见 IRN 15/2020，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25360>。

<sup>59</sup> A/HRC/37/50，第44段。

<sup>60</sup> 同上，第45-48段。

<sup>61</sup> 加拿大提交的材料。例外情况包括在加拿大有家庭成员者、孤身未成年人、持有加拿大签发的有效旅行证件者、来自加拿大免签国家但需要签证才能进入美利坚合众国者，以及身负“符合公共利益”案件者，例如死刑案件。《移民和难民保护法》中规定了不推回原则。加拿大与美国的合作基于一项“原则”，即个人“必须在其进入的第一个安全国家申请庇护”。

<sup>62</sup> 大赦国际提交的材料。

在法庭上对该协议提出质疑。2020年7月，加拿大联邦法院发布了一项非最终裁决，第二次废除了《安全第三国协定》。

66. 根据1996年与斯洛文尼亚达成的一项关于“非正式重新接纳”的双边协定，意大利当局据称一直在驱回在边境10公里范围内逮捕的移民。这种遣返可能是在欧洲联盟和国际法规定的正式义务之外进行的，并导致经由斯洛文尼亚和克罗地亚被连锁推回波斯尼亚和黑塞哥维那。<sup>63</sup>在最近的一项判决中，罗马一家法院认定，意大利边境警察侵犯了2020年从里雅斯特市被驱回波斯尼亚和黑塞哥维那的一名移民的权利，导致他生活贫困。法院裁定，“非正式重新接纳”违反了《意大利宪法》和意大利根据区域和国际人权条约承担的义务。<sup>64</sup>在斯洛文尼亚也有人提出了类似的法律质疑，以制止这种做法，据报告，在警方的协调行动下，“非正式重新接纳”已导致数千名移民<sup>65</sup>遭到非正式遣返。<sup>66</sup>

### 3. 域外处理

67. 各国日益将边境治理措施外部化，包括将抵达的移民(包括已登记的寻求庇护者)实际安排在国家领土之外。外部化可能需要将与移民有关的边境治理和“入境”手续委托给合作国家，导致“拉回”，这阻止移民行使他们离开任何国家或领土、不被任意拘留、寻求和享受庇护，以及个人权利和义务在正当程序中得到确认的权利。<sup>67</sup>移民一旦被关押在域外处理中心，就很难获得进入逐案程序和得到司法补救的保障，即便法律规定了这些保障。

68. 澳大利亚依照其“行动主权边界”禁止任何非正常的海上抵达，并在离岸拘留设施中处理从海上抵达的寻求庇护者。<sup>68</sup>自2013年以来，约有3,000名难民和寻求庇护者被澳大利亚强行转移到巴布亚新几内亚和瑙鲁的所谓“离岸处理”设施，其环境和条件对寻求庇护者的健康，特别是精神健康产生了严重影响。<sup>69</sup>

69. 在美国，2018年推出的所谓的“移民保护协议”，又名“留在墨西哥”政策，要求寻求进入美国的寻求庇护者返回墨西哥，并在他们的申请得到评估期间

<sup>63</sup> 见丹麦难民理事会和儿基会提交的材料。

<sup>64</sup> 丹麦难民理事会提交的材料。

<sup>65</sup> 大赦国际提交的材料。

<sup>66</sup> 斯洛文尼亚和克罗地亚之间关于“重新接纳非法入境或居留者”的协定是从斯洛文尼亚向克罗地亚实施“接续遣返”的法律基础。没有遣返决定的遣返行动的合法性目前正在法院受到质疑。见斯洛文尼亚人权监察员提交的材料。

<sup>67</sup> A/HRC/37/50, 第54-57段。

<sup>68</sup> A/HRC/35/25/Add.3, 第10段。

<sup>69</sup> 见特别程序的联合声明，可查阅 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24709&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24709&LangID=E); and “UNHCR appeals to Australia to act and save lives at immediate risk”, 23 October 2018, 以及“难民署呼吁澳大利亚采取行动，拯救面临直接风险的生命”，2018年10月23日，可查阅 [www.unhcr.org/news/press/2018/10/5bcd38b7/unhcr-appeals-australia-act-save-lives-immediate-risk.html](http://www.unhcr.org/news/press/2018/10/5bcd38b7/unhcr-appeals-australia-act-save-lives-immediate-risk.html)。

留在那里。<sup>70</sup> 特别报告员感到遗憾的是，在该方案登记的移民被迫留在墨西哥等待期间面临绑架、强奸、酷刑、谋杀和其他暴力袭击。<sup>71</sup>

70. 美国当局还采用所谓的“计量”政策，限制在官方边界入境口岸处理的寻求庇护者人数，导致成千上万的人被迫在危险的边境地区等待，往往长达数月，在那里他们有遭受暴力和剥削的风险。<sup>72</sup>

71. 自 2015 年以来，在西班牙的两块飞地休达和梅利亚实施了一项特别制度，允许官员对试图以非正常方式从摩洛哥进入西班牙的外国国民实施“边境禁入”。<sup>73</sup> 沿着飞地周围的围栏，西班牙引入了“实体”边界和“实际行动”边界的概念：越过“实体”边界但没有越过“实际行动”边界的人被视为没有进入西班牙领土，因此可以被驱回，即所谓的“即刻遣返”（devoluciones en caliente）。<sup>74</sup> 特别报告员表示严重关切的是，通过在边境设立例外区，西班牙实际上对获得庇护设置了障碍，特别报告员还感到关切的是，有消息称，来自撒哈拉以南非洲的移民可能会因其外貌而受到歧视并不准离开摩洛哥，而且他们实际上无法进入西班牙。<sup>75</sup>

#### 4. 海上驱回，包括通过延误搜救和上岸进行驱回

72. 据报道，自 2013 年以来，澳大利亚已用 38 艘船只转移了 800 多名移民，并以各种方式让船只“折返”。据报告，移民被送回他们原本的船只，澳大利亚可能对这些船只进行了修理或加油；他们还被转移到救生艇或澳大利亚购买的木制“渔船”上；有时，他们在被遣返之前被扣留在海关或海军船上。<sup>76</sup>

73. 2021 年 1 月，人权事务委员会认定意大利应对未能及时响应求救信号和派遣船只营救 200 多名海上移民负责，其中包括因延误而死亡的 60 名儿童。<sup>77</sup> 意大利与利比亚以及利比亚海岸警卫队的持续合作<sup>78</sup> 实质上规避了禁止推回和集体驱逐的规定。自 2016 年以来，60,000 多名移民在海上被拦截后在利比亚上岸，有时是通过指示私人船只前往利比亚<sup>79</sup>，尽管事实上利比亚被认为不是移民上岸

<sup>70</sup> 见 USA 4/2019，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24381>。注：美国国土安全部宣布暂停移民保护协议项目的新登记。见国土安全部 2021 年 1 月 20 日的声明可查阅 [www.dhs.gov/news/2021/01/20/dhs-statement-suspension-new-enrollments-migrant-protection-protocols-program](http://www.dhs.gov/news/2021/01/20/dhs-statement-suspension-new-enrollments-migrant-protection-protocols-program)。

<sup>71</sup> Human Rights First, “Publicly reported cases of violent attacks on individuals returned to Mexico under the ‘Migrant Protection Protocols’, as compiled by Human Rights First”, 可查阅 [www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/PubliclyReportedMPPAttacks12.15.2020FINAL.pdf](http://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/PubliclyReportedMPPAttacks12.15.2020FINAL.pdf)。

<sup>72</sup> 人权优先组织提交的材料。

<sup>73</sup> 大赦国际提交的材料。

<sup>74</sup> 国家观察提交的材料。

<sup>75</sup> 救助儿童会提交的材料。

<sup>76</sup> 澳大利亚难民理事会提交的材料。

<sup>77</sup> CCPR/C/130/D/3042/2017.

<sup>78</sup> 根据 2017 年关于发展部门合作打击非法移民、人口贩运和违禁品以及加强利比亚和意大利之间边境安全的谅解备忘录；见海洋观察组织提交的材料。

<sup>79</sup> 大赦国际提交的材料。

的安全港口<sup>80</sup>，因为有记录充分的侵犯人权风险，包括任意拘留、酷刑、强迫失踪、性暴力和性别暴力、剥削和贩运。<sup>81</sup>

74. 据报告，马耳他当局采取了驱回行动，其中 2020 年一次驱回行动导致乘坐私人船只的 51 名移民在海上被集体驱逐的事件，还导致 12 名移民死亡，据称是由于搜救行动的延误。<sup>82</sup> 根据报告，最近又采取了一系列措施，据称是为了躲避援助移民<sup>83</sup>，其中包括安排非法驱回利比亚，让船只转向前往意大利，而不是营救遇险人员，将数百人非法拘禁在装备不良的离岸渡轮上，以及与利比亚签署一项新协定，以防止人员抵达马耳他。<sup>84</sup>

75. 亚太区域缺乏区域责任分担机制来应对孟加拉湾和安达曼海的海上流动，导致搜救工作延误，载有罗辛亚难民和寻求庇护者的船只被拦截和驱回，使他们面临船只不适航、天气条件恶劣以及食物和水短缺的风险，并遭受走私者的身体虐待和性虐待。2020 年至少有 200 人丧生。<sup>85</sup> 2021 年初，向该地区各国政府提出呼吁，要求立即搜寻、救援被困在安达曼海的罗辛亚难民和寻求庇护者，并让他们上岸。<sup>86</sup> 据报告，马来西亚当局以 COVID-19 传播风险为由拒绝接收 300 多名抵达该国海岸的罗辛亚难民和寻求庇护者。<sup>87</sup>

## 5. 欧洲边境和海岸警卫队机构(Frontex)的行动

76. 在欧洲联盟外部边界的联合行动中，有人提出了严重的指控，称 Frontex 参与了驱回行动，声称 Frontex 在空中资产<sup>88</sup> 和船只<sup>89</sup> 上操作的监视技术可能被滥用，为目的地为土耳其和利比亚的驱回行动提供便利。关于 Frontex 参与驱回行

<sup>80</sup> S/2021/62, 第 107 段；以及“难民署关于指定利比亚为安全第三国和海上救援后安全上岸地点的立场”，2020 年 9 月，可查阅 [www.refworld.org/publisher,UNHCR,,,5f1edee24,0.html](http://www.refworld.org/publisher,UNHCR,,,5f1edee24,0.html)。

<sup>81</sup> 例如，见人权高专办关于利比亚的详细调查结果(A/HRC/31/CRP.3)，2016 年 2 月 15 日，可查阅 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Pages/ListReports.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Pages/ListReports.aspx)。

<sup>82</sup> 见 MLT 2/2020, 可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25753>, 和马耳他的答复，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35968>；以及人权观察和海洋观察提交的材料。

<sup>83</sup> Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, “Commissioner urges Malta to meet its obligations to save lives at sea, ensure prompt and safe disembarkation, and investigate allegations of delay or non-response to situations of distress”, 11 May 2020, 可查阅 [www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-urges-malta-to-meet-its-obligations-to-save-lives-at-sea-ensure-prompt-and-safe-disembarkation-and-investigate-allegations-of-delay-or-no](http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-urges-malta-to-meet-its-obligations-to-save-lives-at-sea-ensure-prompt-and-safe-disembarkation-and-investigate-allegations-of-delay-or-no)。

<sup>84</sup> 马耳他于 2020 年与利比亚签署了“关于打击非法移民”的谅解备忘录。见海洋观察提交的文件；另见 MLT 1/2020, 可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25394>, 和马耳他的答复，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35584>。

<sup>85</sup> 难民署，“难民署亚洲和太平洋业务最新情况”（第七十一届会议，2020 年 9 月 25 日），可查阅 [www.unhcr.org/uk/excom/announce/5f6dee594/asia-and-pacific.html?query=pushback](http://www.unhcr.org/uk/excom/announce/5f6dee594/asia-and-pacific.html?query=pushback)。

<sup>86</sup> 见 [www.unhcr.org/news/press/2021/2/603339354/unhcr-appeals-for-immediate-rescue-of-rohingya-refugees-in-distress-on.html](http://www.unhcr.org/news/press/2021/2/603339354/unhcr-appeals-for-immediate-rescue-of-rohingya-refugees-in-distress-on.html)。

<sup>87</sup> 人权观察提交的材料。

<sup>88</sup> 海洋观察提交的材料。

<sup>89</sup> 无证移民问题国际合作平台提交的材料。

动的指控<sup>90</sup> 促使欧洲议会成员成立了一个工作组，调查 Frontex 遵守和尊重人权的情况，及其遵守自身透明度和问责制标准的情况。<sup>91</sup>

77. Frontex 有限的问责机制因未能对该机构行动中侵犯人权的指控进行及时、透明和彻底的调查而受到批评。<sup>92</sup>

## 6. 拒绝入境和/或寻求庇护

78. 在希腊，当局于 2020 年 3 月暂停接收在埃夫罗斯陆上边界地区非正常入境的寻求庇护者入境，为期 30 天，理由是该国正应对前所未有的移民压力，因此减损了国内法中具有约束力的程序和国际义务。<sup>93</sup> 在这方面，特别报告员在一份公开声明中强调，这种暂停入境在国际人权法中没有法律依据，并强调不能搁置享有逐案评估的权利。<sup>94</sup>

79. 在法国，据报道，许多孤身儿童移民在该国与意大利和西班牙接壤的陆上边界遭到拒绝入境和驱逐，没有适当尊重国内法中对儿童权利的保护或考虑儿童最大利益的国际义务。<sup>95</sup>

80. 在匈牙利，根据 2016 年《国家边界法》修正案，驱回已经合法化。<sup>96</sup> 修正案规定，在距离与塞尔维亚或克罗地亚边界的围栏 8 公里范围内被捕的移民将被转移到南部与塞尔维亚接壤边界的两个过境区。<sup>97</sup> 自 2017 年以来，在宣布“大规模移民造成的危机局势”之后，这种驱回在匈牙利全境都可以实施，导致在实践中以一般规则为幌子实施减损。<sup>98</sup> 按照这些规定，匈牙利未能确保遣返决定是逐案作出的，也未能提供防止推回的保障。自 2016 年以来，匈牙利当局强行驱逐了 71,000 多人。<sup>99</sup>

81. 智利、厄瓜多尔和秘鲁的边界治理管理已转向军事化，以应对委内瑞拉人大量流出该国。关于这些国家在没有适当评估移民的脆弱性或保护需求的情况下驱

<sup>90</sup> A/75/590, 第 12 段。

<sup>91</sup> European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, “Respect of fundamental rights by Frontex: European Parliament inquiry launched”, 23 February 2021, 可查阅 [www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210223IPR98504/respect-of-fundamental-rights-by-frontex-european-parliament-inquiry-launched](http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210223IPR98504/respect-of-fundamental-rights-by-frontex-european-parliament-inquiry-launched)。

<sup>92</sup> 人权观察提交的材料。

<sup>93</sup> 另见 GRC 1/2020, 可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=25116>, and the response by Greece, 可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gld=35244>。

<sup>94</sup> 特别报告员的声明可查阅 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25736&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25736&LangID=E)。

<sup>95</sup> 见法国国家人权咨询委员会和儿基会提交的材料。

<sup>96</sup> 匈牙利赫尔辛基委员会提交的材料。

<sup>97</sup> 欧洲联盟法院认为，这种将人员送至没有任何基础设施的一块土地的做法相当于驱逐。见欧盟委员会诉匈牙利，C-808/18 号案件，2020 年 12 月 17 日的判决。

<sup>98</sup> 同上。

<sup>99</sup> 难民署，“难民署对匈牙利影响获得庇护的最新措施表示关切”，2021 年 3 月 10 日，可查阅 [www.unhcr.org/news/press/2021/3/6048976e4/unhcr-concerned-hungarys-latest-measures-affecting-access-asylum.html](http://www.unhcr.org/news/press/2021/3/6048976e4/unhcr-concerned-hungarys-latest-measures-affecting-access-asylum.html)。

逐移民的报告令人担忧。<sup>100</sup> 2020 年，特立尼达和多巴哥数次将包括儿童在内的数百名移民遣返委内瑞拉玻利瓦尔共和国，但没有评估他们面临的风险，包括推回风险。载有移民的船只被拦截，并被护送回委内瑞拉水域。<sup>101</sup>

## E. 国家和非国家行为方在国际边界面临的挑战和障碍

82. 边界治理的复杂性要求在国际边界与移民接触的人员具备关于人权法和标准、程序保障以及考虑到年龄和性别的筛查和转介协议的具体知识，以保护移民的人权。<sup>102</sup>

83. 大多数成员国提交的资料显示，它们因 COVID-19 大流行而面临具体挑战。其中包括投入更多努力来保持高卫生标准，遵守旨在遏制病毒传播的相关卫生规程，以及保护居民和接待设施的工作人员。<sup>103</sup> 这场疫情还导致庇护面谈等程序暂时中断，导致庇护申请处理出现延误。<sup>104</sup>

84. 除了常规的健康筛查之外，搜救和上岸都因检疫隔离要求而推迟或受到影响。<sup>105</sup> 一些国家采用了检测 COVID-19 病毒存在的测试，作为抵达时一般健康筛查的一部分。<sup>106</sup> 在某些情况下，据报告，国家搜索和救援能力由于船只被挡回或被邻国强迫在国际水域或领水漂流而受阻。<sup>107</sup>

### 非国家行为方面面临的挑战

85. 特别报告员关切地注意到，针对致力于保护移民权利的人权维护者，包括妇女人权维护者的威胁、恐吓和骚扰以及限制性政策和做法并没有减少。

86. 在美国，人道主义人员有可能因“窝藏”无证移民而被判处五年监禁。移民权利维护者受到骚扰，被视为国家安全威胁。<sup>108</sup> 在欧洲一些国家，民间社会面临的障碍对其开展合法活动产生了重大影响。<sup>109</sup>

<sup>100</sup> 人权事务高级专员提交人权理事会第四十六届会议的声明，可查阅 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=26806](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=26806)。

<sup>101</sup> 加勒比人权中心提交的材料。

<sup>102</sup> 希腊提交的材料。

<sup>103</sup> 克罗地亚提交的材料。

<sup>104</sup> 芬兰提交的材料。

<sup>105</sup> 马耳他提交的材料。

<sup>106</sup> 加拿大和意大利提交的材料。

<sup>107</sup> 土耳其提交的材料。

<sup>108</sup> 见 USA 2/2020，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25061>。

<sup>109</sup> 见欧洲委员会会议大会关于援助欧洲难民和移民的非政府组织的权利和义务的第 2356 (2020) 号决议。



87. 自 2016 年以来，参与搜救的非政府组织船只和船员面临德国、希腊、意大利、马耳他、荷兰和西班牙提起的 50 多起刑事或行政诉讼。<sup>110</sup> 特别报告员关切地注意到，这些行动实际上导致地中海地区的充分搜救能力明显下降。<sup>111</sup> 在希腊，当局以“间谍活动”、“侵犯国家机密”、“加入犯罪组织”和“违反移民法”为由对非政府组织进行调查和起诉。<sup>112</sup>

88. 在法国，在边界支持移民并不像在国内支持一样享受人道主义豁免，在国内支持中，基于“博爱”原则，宪法加强了对“便利”非正常居留的豁免。<sup>113</sup> 在瑞士，当局以“便利”罪名对帮助处于非正常状况的人员获得保护、住所和谋生手段的个人提出起诉。<sup>114</sup>

89. 独立的边界监测是能够在边界治理行动中提高人权合规性的一项重要活动。然而，国际边界已成为“行动区”、“军事化区”和“禁区”，包括民间社会利益攸关方在内的观察员很少被允许进入。

90. 在这方面，特别报告员欢迎欧洲联盟委员会在其《移民和庇护新条约》中提出的在欧洲联盟边界建立独立的国家人权监测机制的建议<sup>115</sup>，并指出，在同时提出的对某些类别的寻求庇护者增加使用快速庇护程序和遣返程序的建议背景下，在欧洲联盟成员国建立独立的监测能力特别重要。

## F. 有希望的做法和措施

91. 许多国家的国内法律规定了不驱回原则；一些国家给予该原则宪法保护。<sup>116</sup> 禁止间接(连锁)推回已经写入一些国家的法律。<sup>117</sup> 许多国家的国内法律规定了在边界适用的标准作业程序，提供对保护敏感的入境筛查、脆弱性评估和确定保护需求。<sup>118</sup>

92. 其他一些国家在宪法层面就获得难民保护提供了保障，包括保护难民免遭非法驱逐，<sup>119</sup> 或者正在根据《关于难民地位的公约》(1951 年公约)起草国家庇护法，以加强国家管理难民和寻求庇护者抵达的能力。<sup>120</sup>

<sup>110</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, “December 2020 update: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and legal proceedings against them”, 18 December 2020, 可查阅 <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/december-2020-update-ngo-ships-involved-search-and-rescue-mediterranean-and-legal>。

<sup>111</sup> 同上。

<sup>112</sup> 海洋自由组织提交的材料。

<sup>113</sup> Amnesty International, *Punishing Compassion: Solidarity on Trial in Fortress Europe* (2020), 可查阅 [www.amnesty.org/download/Documents/EUR0118282020ENGLISH.PDF](http://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0118282020ENGLISH.PDF)。

<sup>114</sup> 同上。

<sup>115</sup> 欧盟委员会提交的材料。

<sup>116</sup> 奥地利和芬兰提交的材料。

<sup>117</sup> 阿尔巴尼亚、丹麦和瑞士提交的材料。

<sup>118</sup> 希腊提交的材料。

<sup>119</sup> 阿尔及利亚提交的材料。

<sup>120</sup> 埃及提交的材料。

93. 各国已采取举措，根据最近在《安全、有序和正常移徙全球契约》中作出的承诺，评估其移徙政策。例如，吉布提已委托对其政策进行全面评估，为新的国家移民战略提供参考。2019年，吉布提设立了国家移民协调办公室。<sup>121</sup>

94. 一些国家的立法保障在边境检查站获得庇护。<sup>122</sup> 例如，在瑞士，边境警察当局必须确保所有表明需要国际保护的人都能够进入庇护程序，即便他们是在远处如此示意。这些措施可以防止拒绝入境，并保证个逐案评估。<sup>123</sup>

95. 一些国家保障进入庇护程序的机会，并利用电子登记和转介毫不拖延地处理申请。<sup>124</sup> 在 COVID-19 大流行期间，远程访谈能够更好地管理延误，并确保个人健康和安。<sup>125</sup> 各国还努力将行政手续减少到最低限度，转而投资推广数字技术和程序。<sup>126</sup>

96. 在保加利亚，边境警察向被拘留在边境地区的人提供不受限制地接触难民署及其非政府组织伙伴的机会，以确保进入该国领土和得到保护。监察员还可以审查与每宗个案中实施的程序有关的文件。<sup>127</sup>

97. 墨西哥认为，对警察和移民当局的培训是解决不足和防止失败重演的关键。<sup>128</sup> 萨尔瓦多正在制定将基于人权的程序纳入边境工作主流的国家战略。<sup>129</sup>

98. 在 COVID-19 大流行病的背景下，移民被认为造成国家健康风险加剧，阿尔巴尼亚已投入努力传递信息，消除对移民的这种污名化，并促进他们平等获得保健服务。<sup>130</sup>

99. 自 2018 年以来，为支持受地中海区域移民流动影响最大的欧洲联盟成员国，爱尔兰承诺重新安置从意大利和马耳他搜救任务中上岸的人。<sup>131</sup>

## 四. 结论和建议

### A. 结论

100. 根据对当前全球做法的检视，特别报告员得出结论认为，驱回的做法很普遍，在许多情况下已成为边界治理中的一种常规做法，对移民的人权产生了严重的负面影响。驱回的发生有多种原因：一些植根于国家对其面对移民时人权义务

<sup>121</sup> 吉布提提交的材料。

<sup>122</sup> 俄罗斯联邦和瑞士提交的材料。

<sup>123</sup> 瑞士提交的材料。

<sup>124</sup> 芬兰提交的材料。

<sup>125</sup> 芬兰和马耳他提交的材料。

<sup>126</sup> 阿塞拜疆提交的材料。

<sup>127</sup> 保加利亚提交的材料。

<sup>128</sup> 墨西哥提交的材料。

<sup>129</sup> 萨尔瓦多提交的材料。

<sup>130</sup> 阿尔巴尼亚提交的材料。

<sup>131</sup> 爱尔兰提交的材料。

的否认，另一些源于歧视性立法和政策，或不尊重移民人权的国家间双边或区域合作。

101. 驱回展现的是对移民根深蒂固的偏见，这种偏见导致了歧视性待遇，并剥夺了获得基于人权、对性别问题有敏感认识和体恤儿童的接待、筛查，以及对所有可能阻止驱逐个人的原因进行个逐案评估的机会。驱回可以反映出，在提供基于人权的入境和接待支持方面各国确实缺乏准备，特别是面临大规模人员流动的国家。边界管理人员缺乏对国家人权义务及其运作的认识也是导致驱回做法的原因。

102. 驱回有时也是一种惩罚和所谓的威慑形式，剥夺了移民依法享有的保护，作为对其非法或试图跨越国际边界的还击。这种做法加剧了移民的脆弱性，并造成严重创伤。未经授权跨越国际边界不应构成犯罪，也不能剥夺移民享有的人权，包括正当程序保障。

103. 驱回行为不受惩罚的现象很普遍。在许多国家，内部监督机制缺位或失灵，导致未能充分解决和防止侵权行为，严重影响了移民寻求司法救助的机会。边界的独立人权监测是零星的，没有国家的合作，其本身并不能防止侵犯或践踏人权。

104. 各国需根据国际法，包括国际人权法和标准来行使在本国管辖范围内管理移民的特权。特别报告员认为，在没有对所涉的每个移民进行个逐案评估和其他程序保障的情况下，驱回违反了禁止集体驱逐的规定，增加了进一步侵犯人权的风险，并且不符合各国根据国际人权法承担的义务，特别是禁止推回的义务。

105. 缺乏国内庇护法并不能免除各国根据国际人权法防止推回的义务。每当各国通过对某一地区、场所、个人或交易实施控制或管辖而将某人纳入其管辖范围时，它们就受到不参与或促成推回的基本义务的约束。

106. 在当前 COVID-19 大流行的背景下，特别报告员重申，虽然全球公共卫生危机可能需要旅行限制、筛查、检测、医疗检疫或隔离措施，但这些措施不应导致剥夺实际获得国际法规定的庇护和保护的机会。各国必须确保这些措施没有歧视性，是必要、相称、合理的，并接受定期和独立审查，符合国际法。不能以任何健康风险为由，在没有防止推回的保障措施的情况下拒绝入境。

## B. 建议

107. 特别报告员敦促各成员国停止驱回做法，充分尊重禁止集体驱逐的规定，坚持不推回原则。特别报告员呼吁各国对移民和边境治理采取基于人权、促进性别平等、顾及年龄和体恤儿童的办法，确保移民，包括身份不正常的移民的人权始终是首要考虑因素。特别报告员强烈建议各国和所有相关利益攸关方利用联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)《国际边界人权问题建议原则和准则》。特别报告员特别敦促各国：

(a) 执行和充分遵守国际和区域人权义务，并在执行移民政策时坚持法治原则；

(b) 批准核心国际人权文书<sup>132</sup>，并继续努力确保以基于人权、顾及年龄和体恤儿童和促进性别平等的方式执行《安全、有序和正常移民全球契约》和《难民问题全球契约》；

(c) 使国内立法与国际人权法相一致，禁止推回和集体驱逐，并取消对非正常入境的定罪；

(d) 确保边界治理措施不会对移民的人权产生不利影响；

(e) 确保开展搜救行动以援助处于困境的移民的私人行为方不会因此而被定罪或受到处罚；并确保不采用行政或刑事措施来制止边界上的搜救行为及人道主义援助或使它们丧失能力；

(f) 无歧视地保护和援助国际边界上的所有移民；为此，解决执法中的偏见，并通过和实施标准作业程序，提供关于符合人权的边境治理的业务指导；

(g) 确保以促进性别平等的方式确定每个人的情况和入境原因，并查明和适当转介在国际边界可能面临风险或处于弱势的移民；

(h) 确保边境当局对武力和火器的使用按照国际标准受到严格管制，任何滥用指控都得到及时调查和适当制裁；

(i) 承认民间社会组织和人权维护者在处理和监测驱回事件方面的作用，并向他们提供支持，包括向从事移民工作的妇女组织和妇女人权维护者提供支持，并确保他们在开展工作时不会面临法律障碍和实际障碍；

(j) 确保国家管辖或有效控制范围内的所有移民，无论其身份如何，都享有正当程序保障，确保他们能够获得逐案检查，并获得有效补救和向司法当局上诉的机会；提供考虑到性别问题的法律和口译服务；并在上诉期间暂停驱逐；

(k) 建立适当的行政和立法机制，确保所有移民都能够享有权利获得服务，确保无法返回者能获得法律身份，包括因与不推回原则有关的原因而无法返回者；

(l) 避免实施任何不利于儿童最大利益的措施，无论他们是孤身旅行还是与成人一起旅行；儿童的最大利益应优先于移民管理目标；

(m) 开展国际合作，保护陆上和海上移民的生命和安全；确保在海上获救的移民被迅速带到国际社会公认的安全港口，并可以进入逐案程序和获得适当护理；并避免缔结可能导致侵犯人权的国际协定；

(n) 迅速彻底调查关于在国际边界侵犯和践踏人权的指控；并建立有效的独立监测机制，确保可以进入和了解所有与移民有关的设施和程序，以监测它们是否符合国际人权法和标准；

(o) 保护和实现人权因边境治理措施而遭到侵犯或践踏的移民的权利；并采取积极举措，以迅速、有效和透明的方式跟进和调查驱回指控，解除嫌疑责任人的职务，并酌情对他们提出起诉；

<sup>132</sup> 有关核心国际人权文书及其监察机构的资料可查阅 [www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/coreinstruments.aspx](http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/coreinstruments.aspx)。

(p) 让人权因边境治理措施而遭到侵犯或践踏的移民能够有效诉诸各项机制以寻求救济和补救，包括建立可利用和充分的投诉和赔偿程序，避免提出实际阻止申请人诉诸司法的领土限制或其他限制；

(q) 确保在 COVID-19 大流行背景下采取的边界治理措施符合国际人权标准。

---